

ФІЛОСОФІЯ, МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Людмила Приходченко,

*кандидат наук з державного управління, доцент,
докторант кафедри державного управління і місцевого
самоврядування ОРІДУ НАДУ*

Ефективність діяльності органів публічної влади: інструменти та фактори оцінювання

Розглянуто питання підвищення ефективності діяльності органів публічної влади. Обґрунтовано принципи, виявлено фактори та запропоновано інструменти оцінювання внутрішньої ефективності. Окреслено проблеми та питання подальших наукових досліджень.
Ключові слова: принципи оцінювання ефективності органів влади, процесний підхід, фактори оцінювання, ефективність органів публічної влади.

The question of increase of efficiency of activity of organs of public power is considered. Grounded principles, found out factors and the instruments of evaluation of internal efficiency are offered. Problems and tasks of future scientific searches were outlined.

Key words: principles of evaluation of efficiency of organs of power, procesniy approach, evaluation factors, efficiency of organs of public power.

Постановка проблеми. Сучасний етап розвитку української державності характеризується посиленою увагою до вирішення питань підвищення ефективності функціонування системи державного управління. І це закономірно, оскільки прямий зв'язок між ефективністю публічного сектору й ефективністю національної економіки держави в цілому спонукає до пошуку і впровадження нових підходів і технологій, постійного підвищення якості наданих населенню послуг і задоволеності результатами діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Свідченням актуальності даної проблематики є те, що жоден виступ у засобах масової інформації, запропоновані програми діяльності, звіти та плани, концепції розвитку не обходяться без спроби оцінити ефективність діяльності влади, безпосередньо державного апарату чи окремих політиків та урядовців. І це закономірно, оскільки результатом вжитих заходів має бути

раціональне використання ресурсів, скорочення загальних державних витрат як на функціонування органів влади, так і на надання якісних послуг населенню. Крім того, перетворення підвищення ефективності в невід'ємний / обов'язковий елемент управління давало б змогу боротися з корупцією, зловживаннями та втратами, сприяло налагодженню дієвого контролю, підвищувало б якість управління на всіх рівнях: державному, регіональному та місцевому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У контексті сучасних досліджень, здійснених зарубіжними вченими, такими як С.Брайант, М.Балдридж, Д.Брюммерхофф, Г.Даунс, М.Джексон, Р.Джойс, В.Демінг, А.Етціоні, Р.Каплан, Ф.Кросбі, Р.Лайкерт, А.Ларка, С.Манн, Д.Нортон, Д.Ньюгратен, Б.Пітерс, В.Райт, Р.Роуз, М.Семюелс, П.Серф, Г.Такман, Р.Уотермен, Дж.Шафіц, Й.Шумпетер, М.Херсон, Дж.Харрінгтон, К.Худ, в окресленій тематиці дослідження цікавими і корисними є моделі ефективних організацій, диференційовані підходи до аналізу ефективності в межах різних організаційних культур. Їх застосування на практиці показує, що оцінювання ефективності потребує більшої конкретизації, урахування специфіки функціонування державного сектору.

Переважає більшість вітчизняних науковців: Г.Атаманчук, В.Дзюндзюк, А.Гошко, О.Кілісвич, О.Кулініна, М.Лесечко, П.Надолішній, С.Наумкіна, Н.Нижник, В.Мельниченко, О.Оболенський, Г.Одинцова, В.Цветков, А.Чемерис - посилену увагу спрямовують на вивчення сутності поняття "ефективність", визначення показників та критеріїв вимірювання діяльності органів публічної влади. Однак, незважаючи на значну кількість наукових напрацювань, складність досліджень проблем ефективності державного сектору обумовлюється як недостатністю розробки понять та категорій теорії державного управління, так і соціальною значимістю результатів діяльності органів влади, суб'єктивністю їх сприйняття об'єктом управління, труднощами практичного застосування запропонованих методик оцінювання.

Мета даного дослідження полягає в тому, щоб на основі системного аналізу вітчизняних та зарубіжних здобутків теорії державного управління обґрунтувати принципи, виявити фактори та запропонувати інструменти оцінювання внутрішньої ефективності.

Виклад основного матеріалу. Система державного управління як історичний феномен є сукупністю взаємопов'язаних елементів (підсистем), що володіють реальною структурно-функціональною визначеністю, встановленою існуючими нормативно-правовими актами, та відповідною самостійністю стосовно одна однієї. Відтак у межах нашого дослідження розумітимемо вузьке значення діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з управління та регулювання соціально-економічного розвитку на місцевому та регіональному рівнях. А саме - будемо вести мову про ефективність управлінського процесу, спрямованого на досягнення чітко визначеної цілі, оскільки в такому випадку ми конкретизуємо результат, якого хотіли б досягти. У зв'язку з цим для того щоб підвищити ефективність функціонування того чи іншого органу влади, його структурного підрозділу, потрібно діяльність "прописати" у вигляді процесів, кожний із яких складається з наступних етапів:

вхід (надходження ресурсів: матеріально-технічних, людських, інформаційних, фінансових, часових);

внутрішній процес (перетворення ресурсів у продукти - товари чи послуги);

вихід (ступінь відповідності отриманих результатів діяльності задекларованій меті та визначеним цілям);

ефект (задоволеність населення від споживання виробленого продукту та реалізації управлінських рішень органами влади).

Тобто утворюється єдиний ланцюжок "вхідні ресурси - ефективність (продуктивність)", що складається з множини взаємозалежних елементів та врахування специфіки діяльності. Разом з тим практика проведення аудитів адміністративної діяльності, оцінювання ефективності та результативності показує, що існує небезпека змішування кількох елементів даного ланцюжка: видів діяльності, якості та кількості різних (за значимістю) продуктів, кінцевого результату. Це пов'язано з тим дисфункціональним ефектом, що виникає внаслідок суттєвого впливу суб'єктивних думок і позначається як на якості проведення оцінювання, так і безпосередньо на самій діяльності. Тому розробка методики системи оцінювання потребує досконального вивчення всього ланцюжка "мета - вхідні ресурси - внутрішній

процес - ефективність (продуктивність)", повного уявлення і розподілу його на складові елементи.

Аналіз зарубіжних та вітчизняних здобутків: теоретичних підходів до побудови систем оцінювання ефективності (функціонального, мотиваційного, дзеркального); існуючих моделей (від простої до еталонного тестування, оцінки Болліджа та піраміди SMART, холистичних чи збалансованих показників, з елементами системного підходу та першочергової значимості людського фактора тощо) показує [4; 5], що для оцінювання ефективності діяльності органів влади необхідно застосовувати відповідні принципи:

об'єктивності, що забезпечується експертним опитуванням, результатом якого є практичні рекомендації з підвищення ефективності діяльності;

системності, що передбачає повторення оцінки для відстеження змін, що відбуваються;

диференціації, яка зумовлює окрему оцінку зовнішньої та внутрішньої ефективності;

порівняння - виявлення кращого вітчизняного чи зарубіжного досвіду, його вивчення та запозичення певних інструментів і технологій;

процесний, за якого функції управління розглядаються як взаємопов'язані, безперервні дії, які і підлягають оцінці (цілі, яких планували досягти порівняно із наслідками, що є результатом діяльності, ресурси та інструменти, які застосовувалися тощо);

комплексності, що потребує врахування технічних, екологічних, економічних, організаційних, психологічних та інших аспектів діяльності;

динамічності, за якого об'єкт управління розглядається у діалектичному розвитку, причинно-наслідкових зв'язках.

Крім того, залежно від розуміння суті вискоефективних організацій, застосування тих чи інших моделей вимірювання ефективності зарубіжні та вітчизняні науковці виокремлюють ті чи інші аспекти як ключові елементи дослідження. Так, наприклад, В.Дзюндзюк [1] фокусує увагу на управлінських, мотиваційних, технологічних та трансакційних факторах, пропонуючи діагностичну схему зміни ефективності. Її практичне застосування є доцільним за умови більшої деталізації. Разом з тим цілком

погоджуємось з Мері Е.Гай [4, с. 421-424] у тому, що ефективна діяльність органу влади будь-якого рівня (організації) перебуває в прямій залежності від:

людської поведінки та людських можливостей (кваліфікація та професіоналізм персоналу, його задоволеність власною роботою, клімат, що впливає на плинність кадрів, чіткість цілей, відкриті комунікаційні канали тощо);

організаційної структури, ефективність якої зумовлюється ефективністю організаційного механізму, який діє в її межах (гнучкість, ієрархічність, делегування повноважень та відповідальності, зрозуміла система стимулювання, методики та технології, адекватне забезпечення ресурсами);

технологій (забезпечення сучасним обладнанням, автоматизація, що прискорює обробку інформації, надаючи необхідну, але мінімальну допомогу, ефективна організація процесів діяльності);

характеристик зовнішнього середовища.

Безперечно, людські, організаційні та технологічні елементи взаємозалежні, відтак їх оптимальне поєднання сприяє підвищенню ефективності діяльності. Що стосується зовнішнього середовища, то варто мати на увазі його вплив на організаційну структуру та ефективність функціонування органів влади. Натомість у реальності маємо непередбачуваність, а отже непрогнозованість ситуацій, складні структури з невизначеністю, що потребують децентралізованої, гнучкої структури, доступних інформаційних потоків, відповідного фінансування та матеріально-технічного забезпечення, оскільки бюрократичний контроль уповільнює адекватне реагування на швидкоплинні зміни. А в поєднанні із залежністю від зміни політичного керівництва, коливанням фінансового забезпечення, браком професіоналів не видається доцільним у даному дослідженні оцінювати фактори впливу зовнішнього середовища на ефективність діяльності органів публічної влади.

З урахуванням вищесказаного було проведено експертне опитування, результати якого дають загальне уявлення про внутрішню ефективність діяльності органів публічної влади. Основу методики складають принципи об'єктивності, системності

та диференціації, процесності, комплексності, динамічності та порівняння. Її створенню передували напрацювання, отримані в процесі діяльності робочої групи з упровадження системи управління якістю в Одеському регіональному інституті державного управління, якою було проведено анкетування персоналу, визначено стратегічні цілі у сфері управління якістю, внесено пропозиції щодо покращення роботи [2]. А також проведення науково-дослідної роботи на тему: "Розробка інформаційно-методичного забезпечення впровадження систем управління якістю в діяльність органів виконавчої влади" [3], в процесі якої було частково застосовано методiku оцінювання ефективності діяльності публічних організацій (співвідношення можливостей організації з внутрішніми результатами), що дало змогу пов'язати результати діяльності із забезпеченістю наявними ресурсами; процесами, які оцінюються через збалансованість і гнучкість структури організації та робочого часу працівників; а також із працівниками, їхньою професійною компетентністю й задоволеністю характером своєї роботи.

Оцінювання ефективності є практичним інструментом діяльності органів публічної влади за умови залучення безпосередньо самого персоналу до процесу його проведення, оскільки використання отриманих результатів впливає на мотивацію, поведінку співробітників, відносини в колективі тощо. Отже, мета пілотного дослідження полягала у виявленні внутрішніх факторів, оптимальне поєднання яких істотно впливає на підвищення ефективності роботи.

Об'єктом дослідження були органи виконавчої влади та місцевого самоврядування Південного регіону (Вінницька, Миколаївська, Одеська, Херсонська області та Автономна Республіка Крим). Предметом - внутрішні елементи, від яких залежить підвищення ефективності діяльності.

Відповідно до процесного підходу насамперед було визначено, якими є цілі та що становитиме кінцевий продукт діяльності органів влади, в яких працювали експерти. Так, щодо основної місії, то відповіді розподілилися наступним чином: забезпечення реалізації державної політики на місцях - 23,5; задоволення потреб населення на відповідній території - 21,3; забезпечення соціально-економічного розвитку регіону - 14,8; надання громадських послуг - 23,9%. Відповідно кінцевим продуктом діяльності є: надання послуг населенню

(адміністративних, управлінських, соціальних і т. ін.) - 83,7%, духовних благ (освітніх, культурних тощо) - 11,5%.

Слід визнати, що навіть найефективніші методи, технології та інструменти, що застосовуються в діяльності органів влади, не здатні компенсувати дефіцит ресурсів. Відтак їх розподіл має відбуватися з максимальною відповідністю цілям діяльності. Адже державні службовці чудово розуміють, що коли ресурсів недостатньо для виконання поставленого завдання хоча б на мінімально прийнятному рівні, то його виконання є недоцільним. Розбіжність між вимогами, словами та справами зводить нанівець бажання досягти поставленої мети. В такому випадку мета перестає бути стимулом і втрачає будь-який сенс.

Значимість ресурсного забезпечення чітко проявляється у процесі оцінки управлінських зусиль при вирішенні однотипних завдань у різних умовах. Отже, наскільки добре справляються з покладеним завданням державні службовці, можна судити з наступних відповідей щодо ресурсної забезпеченості. Респондентам було запропоновано оцінити її ступінь відносно покладених завдань за п'ятибальною шкалою, де: 5 - найвищий бал, що передбачає відповідь - "володіє повною мірою"; 1 - найнижчий, коли відповідь - "майже не володіє".

У загальному вигляді відповіді розподілилися таким чином: фінансовими ресурсами - 3,12; матеріально-технічними - 3,31; людськими (кадри), інформаційними, часовими - від 3,73 до 3,80; організаційними - 3,99. Якщо ж зробити вторинний аналіз і подивитися в розрізі конкретних органів влади, то слід відзначити цікаву закономірність: організаційними, людськими, часовими та інформаційними ресурсами як обласні, так і районні державні адміністрації, міськвиконком, органи місцевого самоврядування володіють практично однаковою мірою, в межах 76-80% від необхідного. Що стосується матеріально-технічних, то спостерігається значна нерівномірність у їх забезпеченні. Так, якщо серед працівників обласних державних адміністрацій скруту відчувають 17%, то серед районних - 42%. Подібну ситуацію маємо і щодо володіння фінансовими ресурсами: 38% сповна задоволених на регіональному рівні порівняно із 27% на районному, як серед органів виконавчої влади, так і місцевого самоврядування. Відповідно, кількість незадоволених становить 27 та 40%. Оскільки обмеженість ресурсів (брак професіоналів, відсутність релевантної інформації, недостатність фінансових

коштів тощо) тією чи іншою мірою відчувають усі, без винятку, органи влади, то вихід вбачається у перерозподілі ресурсів таким чином, аби завдання було досяжним, або його "звуження" таким чином, щоб виділених ресурсів було достатньо для виконання.

Найбільше часу серед обов'язкових для всіх державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування займає: ведення документації (19,98%) та збирання й аналіз інформації (18,25%); взаємодія з персоналом (15,97%) та підготовка відповідей на листи, отримані від вищого керівництва (15,58%). Відповідно, експерти зазначають, що персонал органу/організації, в якому вони працюють, найкраще володіє вміннями та навичками працювати із службовими документами. А це означає, що процес проходження внутрішньої документації потребує удосконалення, хоча б за рахунок його технологізації. У зв'язку із цим слід розмежовувати: час, що витрачається на перетворення інформаційного ресурсу в кінцевий продукт (послугу); час, пов'язаний з якістю, що включає контроль, виправлення помилок, визначення проблеми та її вирішення, навчання; фактичний час процесу, не операційного, не пов'язаного з якістю.

На ефективність діяльності органів влади (пропонувалося визначити три найважливіші позиції) впливають наступні фактори: забезпеченість людськими ресурсами, особливо професійно-кваліфікаційним персоналом (35,6%), організаційний клімат, способи стимулювання та мотивація діяльності, фінансове забезпечення. Щодо негативного впливу, то: занадто великий обсяг документообігу (16,3%), відсутність нематеріальних стимулів (15,0%), необхідної нормативно-правової бази (11,5 %). Крім того, третина керівників середнього рівня та спеціалістів потерпають від некомпетентності керівництва, корумпованості, недостатньої визначеності посадових обов'язків та прав.

На думку респондентів, керівники, насамперед, мають займатися питаннями забезпечення умов для нормального функціонування очолюваного колективу (21,9%), організацією процесу управління (19,4%), координацією діяльності з урахуванням зв'язків зовнішнього та внутрішнього середовища (16,3%). Якщо ж порівняти отримані відповіді в розрізі займаних посад, то побачимо, що третина експертів із складу вищого керівництва органу влади на перше місце серед вирішуваних питань поставили отримання нагород за результатами діяльності організації (у сукупній вибірці всього 1,3% відповідей!).

Слід зазначити, що експертам пропонувалося визначити (до трьох позицій) вміння та навички, якими вони володіють найкраще. Найбільший відсоток складають відповіді щодо координації роботи працівників та аналізу інформації (по 16,4%), прийняття рішень (14,9%). А ось прогнозування розвитку організації, стратегічне планування відзначили всього 6,8% , і це при тому, що поглиблений аналіз показує - половина із цих відповідей належать керівникам нижнього рівня та спеціалістам. Така відповідь закономірна, оскільки питання визначення стратегії розвитку очолюваного органу влади займає останнє місце в переліку питань, якими передусім має опікуватися керівник (6,5%).

А оскільки підвищенню ефективності сприяють досвід роботи в органах управління, рівень та якість освіти, знання законів України та інших нормативно-правових документів (за оцінкою респондентів), то відчувається потреба в навчанні, підвищенні кваліфікації. Зокрема, для вищого керівництва такі програми мають обов'язково включати проведення семінарів, тренінгів для отримання базових знань із стратегічного планування, питання - яким чином потрібно організувати свою роботу, щоб заощаджувати наявні ресурси, надавати якісні послуги населенню, досягаючи поставлених цілей.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що оцінювання ефективності діяльності органів влади потребує органічного поєднання таких принципів, як диференціації (перешкоджає змішуванню, а відтак конкретизує отримані результати), системності та динамічності, процесності (відслідковуються зміни суб'єкта у розвитку, з урахуванням взаємозалежності дій), комплексності (взаємодії управлінських, організаційних, технологічних аспектів діяльності, кадрового забезпечення). Щодо принципу об'єктивності, то потреба в його застосуванні зумовлюється як порівнянням (виявлення та вивчення кращого вітчизняного чи зарубіжного досвіду, запозичення певних інструментів і технологій з приватного сектору), так і потребою застосування експертних методик опитування за безпосередньої участі персоналу органів публічної влади.

На користь необхідності обстеження процесів і структур щодо їх збалансованості та гнучкості, відповідності цілям і завданням організації переконливо свідчать результати, отримані

після запровадження заходів з коригування тих чи інших аспектів діяльності в процесі введення системи управління якістю (діяльність "прописується" у вигляді процесів, а внутрішні аудити в обов'язковому порядку передбачають визначення причин та шляхи усунення негараздів). При цьому спрацьовує проста модель оцінювання ефективності ("мета - вхідні ресурси - внутрішній процес - ефективність / продуктивність") за єдиної умови: повного уявлення і розподілу на складові елементи та чіткої конкретизації показників і критеріїв оцінювання. Її застосування дає змогу не тільки оцінити ефективність діяльності органів публічної влади, а й здійснити перерозподіл ресурсів.

Крім упровадження системи управління якістю, проведення аудитів адміністративної діяльності, оцінювання ефективності, у практиці вітчизняного державотворення все більшого поширення набувають інструменти нового публічного адміністрування, критичне осмислення яких і має становити проблемне поле подальших наукових розвідок у цій сфері.

Список використаних джерел

1. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій : монографія / В. Б. Дзюндзюк. - Х. : Магістр, 2003. - 236 с.

2. Іжа М. М. Забезпечення ефективності системи органів публічної влади: досвід наукового супроводження / М. М. Іжа, Л. Л. Приходченко // Вісн. держ. служби України. - 2009. - № 1. - С. 52-57.

3. Розробка інформаційно-методичного забезпечення впровадження систем управління якістю в діяльність органів виконавчої влади : заключ. звіт про н.-д. роботу / наук. кер. М. М. Іжа. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. - 85 с.

4. Эффективность государственного управления : пер. с англ. / под общ. ред. А. Батчикова и С. Ю. Глазьева. - М. : Фонд "За экон. грамотность" ; Рос. экон. журн. : Изд-во АО "Консалтбанкир", 1998. 848 с.

5. *Нили Энди*. Призма эффективности: карта сбалансированных показателей для измерения успеха в бизнесе и управлении им / Энди Нили, Крис Адамс, Майк Кеннерли ; пер. с англ. Днепропетровск : Баланс-клуб, 2003. - 400 с.